Doutrina

LIMITAÇÕES AO DIREITO DE GREVE (*)

ARNALDO SÜSSEKIND (**)

01. A nova Carta Magna brasileira, ao tratar da greve, preceitua, como regra geral:

> "Art. 9º — É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade e os interesses que devam por meio dele defender.
>
> Parágrafo 1º — A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.
>
> Parágrafo 2º — Os abusos cometidos, sujeitam os responsáveis às penas da lei".

02. Depois, no art. 37, sobre a administração pública direta, indireta (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista) e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estatui:

> "O direito de greve será exercido nos termos e limites definidos em Lei Complementar".

03. Finalmente, o art. 43, § 5º, proíbe a greve dos servidores públicos militares, enquadrando nesta categoria, tanto as forças armadas, quanto as polícias militares e os corpos de bombeiros, todos, de qualquer esfera de poder, federal, estadual ou municipal.

04. Poder-se-ia invocar a regra do art. 173, § 1º, para criticar a diferença de tratamento entre as empresas privadas propriamente ditas e as empresas públicas e sociedades de economia mista. No entanto, por que essa regra é excepcionada por outra norma constitucional, prevalece, no plano jurídico, a apontada distinção.

05. Urgem, sem dúvida, as leis referidas nos §§ 1º e 2º do art. 9º e o inciso VII do art. 37. Até que venham, a relação de **serviços essenciais**, constante do art. 1º do Decreto-lei nº 1.632/78, poderá ser invocada para suprir a falta das leis de que cogitam os precitados parágrafos e incisos, naquilo em que não for incompatível com as disposições constitucionais. É que a nova Carta Magna assimila a legislação pretérita que não contrariar seus princípios e normas. Já a Lei nº 4.330/64 é quase toda incompatível com o art. 9º.

06. Nem todas as Constituições dispõem sobre o direito de greve. Constituições de países de grande porte, como as da República Federal da Alemanha, China, Estados Unidos da América, França, Grã-Bretanha, Japão e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, não têm uma palavra sobre o tema. Outras, como as da Argentina, Espanha, Itália, México e Uruguai, tratam da greve, mas não disciplinam casuisticamente esse direito.

07. A disposição constitucional que, sobre o tema, guarda semelhança com a do nosso novo Estatuto é a portuguesa, cujo art. 58 estabelece:

> "1) É garantido o direito à greve.
>
> 2) Compete aos trabalhadores definir o âmbito de interesses a defender através da greve.
>
> 3) É proibido o **lock-out**".

08. Para responder às duas perguntas formuladas aos integrantes deste Painel, parece conveniente o exame mais detido da greve nas **atividades essenciais**.

09. Com esse intento, cumpre considerar que a greve, embora reconhecida como direito nos países democráticos, não é um direito absoluto. Há, inquestionavelmente, direitos de maior hierarquia — sobre-direitos, direitos naturais ou direitos humanos fundamentais — que independem de constituições ou leis, porque são inerentes ao ser humano. Por exemplo: o direito à vida, à saúde e à segurança, dos quais decorrem o direito à subsistência e, portanto, ao trabalho.

10. Esse foi o fundamento invocado em pronunciamento da Organização Internacional do

(*) Pronunciamento feito no Terceiro Congresso Brasileiro de Direito Coletivo do Trabalho, promovido pela LTr Editora de 25 a 27 de novembro de 1988, em São Paulo.

(**) Arnaldo Süssekind é Ministro aposentado do TST, Membro da Comissão de Expertos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT e titular da Academia Brasileira de Letras Jurídicas.

Trabalho (OIT), de cuja elaboração tive a honra de participar, no sentido de que, para efeito de proibição ou restrições ao direito de greve

"a noção de serviço essencial deve se limitar às empresas que fornecem um serviço essencial no sentido estrito do termo, isto é, um serviço cuja interrupção coloque em perigo, no seu conjunto, ou numa parte da população, a vida, a segurança, ou a saúde da pessoa" ("Informe III — Parte 4-A", Conferência Internacional do Trabalho de 1986, OIT, Genebra, pág. 177).

1. Aduza-se que o Comitê de Liberdade Sindical da OIT — o mais importante forum internacional dos direitos sindicais — proclama o direito de sindicalização do servidor público, mas não lhe estende o direito de greve, admitindo, inclusive, sua proibição (Verbete nº 394 da jurisprudência do Comitê, in "La Libertad Sindical", Genebra, OIT, 3ª ed., 1985, págs. 80 a 81).

12. Pelo mesmo diapasão se rege o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (N. Y., 1966), que regulamentou parte da nova Declaração Universal dos Direitos do Homem:

"Art. 8º — Os Estados que são partes neste Pacto se obrigam a assegurar:

....

c) o direito que têm os sindicatos de exercerem livremente sua atividade sem outras limitações que as previstas em lei e que constituem medidas necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades de outrem".

13. A futura lei poderá estabelecer apenas o conceito de serviço essencial, deixando que as autoridades administrativas e judiciárias nele enquadrem a questionada atividade, ou — o que seria aconselhável — relacionar objetivamente as atividades essenciais. No direito comparado prevalece essa segunda solução.

14. Pondere-se que, nas empresas privadas, a greve é assegurada como direito dos respectivos empregados (art. 9º, **caput**), com a única restrição de que não sejam interrompidos os setores destinados ao "atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade" (§ 1º do art. 9º). A relação das atividades essenciais, neste caso não poderá abranger todos os setores da organização empresarial, mas somente aqueles cuja paralisação seja susceptível de afetar à comunidade, no concernente às necessidades básicas daqueles que a integram. Todavia, no que tange à administração pública direta, indireta ou fundacional, a lei poderá ampliar os limites e restrições ao exercício do direito de greve (Cert. 37, nº VII, da Const.).

15. É evidente que essa lei terá de enunciar a forma de atendimento desses serviços e a correspondente responsabilidade; e, demais disto, prever a hipótese do descumprimento dessa obrigação, fixando as penas aplicáveis aos infratores (§ 2º do art. 9º da Const.), facultar a admissão de novos empregados e impor ao órgão público competente o dever de suprir a falta.

16. Na Espanha, a nova Constituição estatui que a lei estabeleça "as garantias necessárias para assegurar a manutenção dos serviços essenciais da comunidade" (art. 82, § 2º). Em decorrência de um Real Decreto de 1980, têm sido enquadrados nesse caso os serviços públicos hospitalares, o transporte ferroviário e suburbano (metrô), o aéreo, a televisão e os postos de gasolina, entre outros.

17. Na Itália, como a Constituição simplesmente dispõe que é assegurado o direito de greve, cujo exercício a lei regulamentará, as Confederações sindicais pressionaram o Congresso Nacional Italiano para não regulamentar esse dispositivo constitucional, pois com isso eles teriam assegurado o direito de greve sem nenhuma restrição. Mas os exageros foram de tal monta que o Judiciário resolveu adotar uma série de restrições, ao decidir casos concretos. E foram se estabelecendo várias restrições, as quais se tornaram de tal vulto que as próprias Confederações, com exceção de uma das 4, resolveram aceitar a regulamentação, por lei, do dispositivo constitucional. O Senado Federal já aprovou o projeto de lei que regulamenta a greve, o qual se encontra agora na câmara dos Deputados, para confirmação e, então, promulgação final. Esse projeto prescreve:

"Durante a greve, os serviços essenciais indispensáveis, relacionados com a higiene e assistência sanitária, os transportes públicos, a energia elétrica, água e bens de primeira necessidade, serviços de socorro em caso de catástrofe, correios, setor judiciário, telecomunicações, jornais da televisão estatal, professores, serviços de pagamentos de aposentadoria e coletagem de lixo não poderão sofrer paralisação".

18. Em Portugal — exemplo a ser bastante invocado na regulamentação futura da lei brasileira, dada a similaridade dos preceitos constitucionais — a Lei nº 65/77 declara que são serviços essenciais: "as empresas ou estabelecimentos que se destinem à satisfação de necessidades sociais impreteríveis", cabendo aos sindicatos e/ou trabalhadores a obrigação de "assegurar, durante a gre-

ve, a prestação dos serviços mínimos indispensáveis para acorrer à satisfação daquelas necessidades e, bem assim, os serviços necessários à segurança e manutenção do equipamento e das instalações" (art. 8º). Em caso de desrespeito, o Conselho de Ministros pode requisitar o pessoal necessário. Se os trabalhadores requisitados desobedecerem à requisição do Conselho, ficarão sujeitos, conforme o caso e a natureza do serviço, a penas disciplinares do empregador, ou, também, a penas do Estatuto da função pública, do Regulamento de Disciplina Militar ou do Regimento Criminal Militar (§ 1º do art. cit.).

19. Informa **López-Monis** que os serviços considerados essenciais em Portugal são: correios, telecomunicações, serviços médicos hospitalares, serviços funerários, serviços de energia e minas, abastecimento d'água, bombeiros, transporte, carga e descarga de animais e de gêneros alimentícios deterioráveis e serviço necessário à manutenção de equipamentos e instalações ("O direito de greve. S. Paulo, LTr/IBRART, 1986, pág. 111).

20. As limitações ao exercício do direito de greve, em nosso país, resultam, pois, do preceituado no § 1º do art. 9º, no inciso VII do art. 37 e no § 5º do art. 43 da Constituição. Mas cumpre considerar, ainda, que os abusos cometidos na preparação e no processamento da greve "sujeitam os responsáveis às penas da lei" (§ 2º do art. 9º cit.).

21. Dentre esses abusos, ou atos ilícitos, se incluem, sem dúvida, a paralisação de setores tidos como indispensáveis as necessidades inadiáveis da comunidade, a agressão moral ou física a chefes ou colegas de trabalho, a organização de piquetes obstativos do ingresso de empregado que não aderiu à greve e a ocupação de estabelecimento ou a danificação, por ação ou omissão culposa, das instalações ou equipamentos.

22. Os piquetes admitidos no curso da greve são os de propaganda; não os que impedem o exercício do direito de trabalhar. A respeito, a OIT tem entendido legitima a

"disposição legal que proíbe aos piquetes de greve perturbar a ordem pública e ameaçar os trabalhadores que continuam trabalhando" (Verbete 433 do Comitê de Liberdade Sindical, ob. cit., pág. 87).

23. Em Portugal, a citada lei nº 65 prescreve que os piquetes devem

"desenvolver atividades tendentes a persuadir os trabalhadores a aderirem à greve, por meios pacíficos, sem prejuízo da liberdade dos não-aderentes" (art. 47).

Daí afirmar a jurisprudência portuguesa que "o uso da violência física ou da simples ameaça dela tem conotação penal, excluindo-se do âmbito da conduta lícita do piquete de greve" (Cf. López-Monis, ob. cit., pág. 110).

24. Tendo em vista os quesitos atinentes a este Painel, parece-me que, das considerações constantes desta exposição, podem ser deduzidas as seguintes conclusões:

a) nas empresas privadas, excluídas deste rol as que integram a administração pública indireta, a greve não pode ser proibida. O que pode ser vetado é a paralisação de determinados setores das empresas, cujo funcionamento seja imprescindível para "o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade";

b) nos órgãos da administração pública direta, autarquias, fundações vinculadas ao poder público, empresas públicas e sociedades de economia mista, o exercício do direito de greve ficou condicionado aos "termos e limites definidos em Lei Complementar", que poderá restringi-lo e até proibir a paralização de serviços vitais à comunidade local, à Nação e ao Estado;

c) no tocante aos servidores públicos militares a greve está proibida;

d) se o sistema constitucional possibilita proibições ou restrições ao exercício do direito de greve, é evidente que esse conflito coletivo aberto poderá configurar ilegalidade. Se ele não for, por consenso das partes, submetido a arbitragem (art. 114, § 1º, da Const.), competirá à Justiça do Trabalho julgar o respectivo processo de dissídio coletivo (art. cit., § 2º). Nesta hipótese, se pedido, ela poderá examinar se a greve violou a lei, posto que esta circunstância gera efeitos de relevo na execução dos contratos de trabalho. Pondere-se, no entanto, que essa questão não se confunde com as decorrentes de abusos individualmente praticados por empregados, os quais podem justificar, independentemente da declaração de ilegalidade da greve, tanto a formalização de ação penal, como a aplicação de penas disciplinares ou a rescisão do contrato de trabalho por ato do empregador.